



Hacienda



PRESUPUESTO
GENERAL
DE LA NACIÓN **2021**
— MENSAJE PRESIDENCIAL



DGPPN
DIRECCIÓN GENERAL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL

INTRODUCCIÓN

Reformulación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2027: Sincerar cifras para poner la casa en orden

En cumplimiento de la Constitución Política, de las normas orgánicas que regulan el sistema presupuestal y de los principios de responsabilidad y transparencia fiscal, el Gobierno nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República la reformulación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2027.

Esta reformulación responde a una circunstancia institucional excepcional y, al mismo tiempo, necesaria para el manejo apropiado de las finanzas públicas: el 11 de agosto de 2026, las Comisiones Económicas Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobaron la devolución del proyecto de presupuesto presentado por la administración anterior, a solicitud del nuevo ministro de Hacienda y Crédito Público, Miguel Gómez Martínez. En la sesión correspondiente, se señalaron notorias inconsistencias que hacían incompatible este proyecto de ley con el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Esta decisión soberana del Congreso es, ante todo, una oportunidad institucional para revisar de manera integral la programación presupuestal, corregir sus inconsistencias y asegurar que el PGN 2027 sea un instrumento confiable de política pública, que ayude a impulsar el desarrollo del país, sobre bases económicas y fiscales sostenibles, al responder con eficacia a los desafíos actuales, entre ellos, las consecuencias del terremoto del pasado 10 de agosto y la necesidad de superar la crisis fiscal y de gestión administrativa heredadas de la administración anterior.

El Gobierno nacional, con determinación y un enfoque de responsabilidad pública, asume la tarea de reorientar sus finanzas a partir de un principio básico: el presupuesto nacional debe representar la realidad económica y fiscal del país, y no convertirse en una lista de propósitos que sirva para perpetuar ineficiencias. La formulación del presupuesto debe honrar el esfuerzo de los colombianos que, día a día, contribuyen con su trabajo y el pago de sus impuestos al desarrollo de la nación.

La reformulación de este proyecto de ley tiene, por tanto, un propósito preciso: poner la casa en orden.

Esto significa revisar los supuestos macroeconómicos; sincerar las proyecciones de recaudo de los ingresos fiscales; suprimir gastos innecesarios; incorporar las obligaciones constitucionales de gasto que fueron presupuestadas sin rigor técnico; garantizar la universalidad y la programación integral del presupuesto; y hacer coherentes el monto del

presupuesto y sus fuentes de financiación con la programación macroeconómica. Todo ello, con el propósito de iniciar la tarea de reconstruir el país sobre la base de un crecimiento económico impulsado por la inversión productiva y la eficiencia del gasto público, avanzando por una senda de consolidación fiscal realista, forjada con el concurso de todos los poderes públicos, los hogares y las empresas.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que el sistema presupuestal se rige, entre otros, por los principios de planificación, universalidad, programación integral, coherencia macroeconómica y sostenibilidad fiscal. En particular, exige que el presupuesto guarde coherencia con las metas macroeconómicas definidas por el Gobierno nacional en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República; que esté alineado con las prioridades del programa de gobierno, las cuales, a su vez, deben reflejarse en el Plan Nacional de Desarrollo y en los instrumentos de planeación financiera, fiscal y presupuestal, entre ellos, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones; y que incorpore la totalidad de los gastos que se prevea realizar durante la respectiva vigencia.

De igual manera, la Ley 819 de 2003 estableció un marco de responsabilidad y transparencia fiscal que vincula la programación presupuestal con la programación macroeconómica, y a partir de allí con metas fiscales realistas, si se quiere cumplibles. La misma ley dispone que las apropiaciones aprobadas puedan ejecutarse efectivamente durante la vigencia correspondiente.

La reformulación que hoy se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República responde a estos principios. Se trata de elaborar un presupuesto sustentado en la información observada más reciente, en supuestos realistas y, si se quiere, conservadores, así como en el reconocimiento integral de las obligaciones de gasto que fueron omitidas en el proyecto de ley radicado el pasado 29 de julio. La regla metodológica será sencilla y transparente: presupuestar con números y no con ideología.

El Estado debe orientar su gasto a la atención de las prioridades dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Un presupuesto que sobreestima los ingresos y/o subestima los gastos puede parecer equilibrado sobre el papel, pero termina generando aplazamientos, modificaciones presupuestales, cuentas por pagar, presiones de caja o deterioro en la calidad inherente a la provisión de los bienes y servicios públicos. La responsabilidad fiscal comienza por reconocer la realidad. Y esa es precisamente la premisa que orienta esta reformulación presupuestal.

La discusión presupuestal es, por naturaleza, un escenario legítimo de deliberación política, en el que deben confrontarse distintas visiones sobre las prioridades del Estado, el papel del sector público y el destino de los recursos de la Nación. La defensa de esas visiones no riñe con el rigor técnico que debe orientar las decisiones presupuestales; por el contrario,

la política pública adquiere mayor legitimidad y eficacia cuando sus decisiones se sustentan en información verificable, supuestos realistas y cuentas fiscalmente responsables.

Por ello, el Gobierno nacional invita al Congreso a que este debate se adelante con argumentos técnicos y cifras, dejando a un lado cualquier forma de radicalismo que pretenda sustituir el análisis económico por posiciones preconcebidas. Las diferencias sobre las prioridades del gasto son legítimas y necesarias en una democracia; lo que no puede ser objeto de controversia es la obligación de construir el presupuesto sobre ingresos razonablemente estimados, gastos integralmente reconocidos y supuestos macroeconómicos técnicamente sustentados.

Colombia enfrenta circunstancias que exigen de sus instituciones un alto grado de responsabilidad y capacidad de gestión. Los desafíos fiscales, las necesidades de inversión para la recuperación económica, las demandas sociales y las nuevas obligaciones derivadas del terremoto hacen indispensable que las decisiones sobre el uso de los recursos públicos sean adoptadas con prudencia, transparencia y una visión de largo plazo que asegure la sostenibilidad.

La política y la técnica presupuestal no son caminos contrapuestos. La primera determina las prioridades y expresa las decisiones de la sociedad; la segunda permite establecer cuánto cuestan esas decisiones, con qué recursos pueden financiarse y cuáles son sus consecuencias sobre el crecimiento, el empleo, el déficit y la deuda pública. Una democracia responsable necesita de ambas.

El Gobierno nacional confía en que el debate sobre el PGN 2027 trascienda la confrontación de posiciones y se convierta en un ejercicio de deliberación nacional que permita construir acuerdos alrededor de la responsabilidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, la protección de los derechos de los ciudadanos, la inversión productiva y la capacidad del Estado para cumplir eficazmente sus obligaciones.

Hoy, más que nunca, Colombia necesita rigor y responsabilidad en el manejo de sus recursos públicos. La confianza de los ciudadanos, de los inversionistas y de los mercados se construye sobre la credibilidad de las instituciones y sobre la certeza de que las decisiones fiscales responden a la realidad y no a ficciones contables destinadas a justificar propósitos distintos de aquellos que hoy exige la superación de los múltiples retos que enfrenta el país.

El Gobierno nacional invita, en consecuencia, al Honorable Congreso de la República a hacer de este trámite presupuestal un ejemplo de deliberación democrática responsable: un debate en el que puedan coexistir legítimamente distintas visiones de país, pero en el que todos reconozcamos una misma obligación de Estado: decidir con argumentos, presupuestar con números y administrar con responsabilidad los recursos que pertenecen a todos los colombianos.

Solo mediante este equilibrio entre política y técnica, entre legítima diferencia y responsabilidad institucional, será posible construir una senda fiscal creíble, preservar la inversión pública estratégica y sentar las bases para un crecimiento económico sostenible, con mayor empleo, productividad y bienestar para todos los colombianos.

Razones que motivaron la devolución del Proyecto de Ley radicado inicialmente

La devolución del proyecto de ley del PGN 2027, solicitada expresamente por el señor Ministro de Hacienda, Miguel Gómez, y aprobada por las Comisiones Económicas Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 11 de agosto de 2026, es un ejercicio legítimo de control político y presupuestal y, al mismo tiempo, una oportunidad para corregir las inconsistencias que presentaba la iniciativa antes de continuar su trámite legislativo.

La decisión tiene fundamento directo en el artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) (Decreto 111 de 1996)¹, que faculta a las comisiones económicas para devolver al Ministerio de Hacienda un proyecto que no se ajuste a los preceptos de la ley orgánica, con el propósito de que sea presentado nuevamente con las enmiendas correspondientes.

Esta disposición debe entenderse en armonía con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, que reconocen el carácter orgánico de las normas que regulan la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto nacional. La Corte Constitucional ha destacado, además, que el proceso presupuestal supone una concurrencia de competencias entre Gobierno y Congreso y que el EOP es el marco jurídico que disciplina esa actuación conjunta (Corte Constitucional, Sentencia C-821 de 2004).

La jurisprudencia constitucional, mediante la Sentencia C-935 de 2004, ratificó que las disposiciones del EOP supeditan la validez de la ley de presupuesto, de tal forma que cualquier desconocimiento o vulneración de sus principios y procedimientos acarrea la inconstitucionalidad de la norma anual.

La Sentencia C-935 de 2004 avala que este examen es un mecanismo de colaboración armónica de poderes orientado a salvaguardar la estabilidad de las finanzas públicas (Constitución Política, Arts. 346, 347 y 349).

¹ **Artículo 56 del Decreto 111 de 1996.** “Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-022 de 1996, C-503 de 1993 y C-935 de 2004) exige que la ley de presupuesto sea un instrumento transparente y realista de asignación de recursos públicos. La devolución, es, por tanto, un mecanismo previsto por el propio ordenamiento para impedir que el presupuesto avance hacia su aprobación cuando presenta inconsistencias que comprometen su coherencia jurídica, financiera y económica.

Coherencia macroeconómica: presupuestar de acuerdo con la realidad económica

El presupuesto radicado por la administración anterior no guardaba compatibilidad con las metas de inflación, crecimiento y balance externo, distorsionando las variables macrofiscles subyacentes, por lo cual incumple los artículos 20 y 21 del EOP².

El artículo 20 del EOP ordena que el PGN sea compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno nacional en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. A su vez, el artículo 21 exige que el crecimiento real del presupuesto de rentas guarde congruencia con el crecimiento de la economía, de manera que no genere desequilibrios macroeconómicos³.

El proyecto de presupuesto inicial se estructuró sobre supuestos macroeconómicos de difícil cumplimiento e inconsistentes con los reportes de la autoridad monetaria: i) se estimó una inflación de cierre de 2026 del 6,0%, cuando en julio de 2026 la inflación anualizada observada ya registraba un 6,03% y el Banco de la República proyectaba un cierre real del 6,9%. Esta subestimación de 90 puntos básicos distorsionaba de forma grave la indexación obligatoria de los rubros del gasto; ii) se proyectó un crecimiento del PIB para 2027 del 2,2%, frente al 1,9% real estimado por el Banco de la República en su Informe de Política Monetaria (IPM) de julio de 2026, lo cual implica sobre estimar de forma irreal la base gravable y el recaudo tributario proyectado.

En relación con este tema, la Sentencia C-935 de 2004 aclara que, aunque la coherencia macroeconómica no implica una regla numérica exacta y otorga un margen de apreciación al Congreso, este principio se vulnera de manera manifiesta cuando las proyecciones de ingresos descansan sobre estimaciones optimistas ajenas a la realidad económica valorada por el emisor, poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal del país.

La aplicación de este principio en la formulación del PGN tiene una consecuencia práctica: el presupuesto no puede construirse sobre supuestos económicos que, al momento de su

² **ARTICULO 20. COHERENCIA MACROECONOMICA.** El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República"

³ **ARTICULO 21. HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL.** El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

formulación, hayan perdido correspondencia con la información disponible. El crecimiento del PIB, la inflación, la tasa de cambio y el comportamiento del sector externo inciden directamente sobre la estimación del recaudo, la indexación de obligaciones, el costo de funcionamiento, el servicio de la deuda y, en general, sobre el balance fiscal.

La exigencia de coherencia macroeconómica significa que las hipótesis utilizadas deben ser técnicamente defendibles, transparentes y compatibles entre sí. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el presupuesto es, simultáneamente, un instrumento de manejo macroeconómico y de orientación de la política económica, razón por la cual su formulación exige un ejercicio responsable de valoración de las variables económicas (Corte Constitucional, Sentencia C-935 de 2004).

Planificación: presupuestar en concordancia con los instrumentos fiscales y de planeación

El proyecto de presupuesto radicado por la administración anterior no guardaba la debida correspondencia con los instrumentos de planeación financiera y fiscal que orientan la programación presupuestal de la Nación, particularmente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Financiero. Esta falta de correspondencia afecta el principio de planificación y compromete la consistencia plurianual de las decisiones presupuestales (Decreto 111 de 1996, art. 13⁴; Ley 819 de 2003, arts. 4⁵ y 8⁶).

El principio de planificación exige que el presupuesto sea el resultado de un proceso ordenado de programación financiera y que exista una relación coherente entre las decisiones anuales de gasto, las metas fiscales de mediano plazo y los instrumentos de planeación. El PGN no puede, por tanto, formularse como un ejercicio aislado para una sola vigencia, desconectado de las restricciones fiscales y de las metas previamente establecidas para el conjunto de las finanzas públicas.

Esta exigencia adquiere particular importancia en un contexto de restricciones fiscales. El MFMP establece el marco dentro del cual deben definirse las posibilidades de gasto del Gobierno nacional, teniendo en cuenta la evolución esperada de los ingresos, el balance fiscal, el endeudamiento y las demás variables que determinan la sostenibilidad de las

⁴ **ARTÍCULO 13. Planificación.** El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones.

⁵ **ARTÍCULO 4º. Consistencia del presupuesto.** El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 1º de la presente ley.

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar." (...)

⁶ **ARTÍCULO 8º. Reglamentación a la programación presupuestal.** La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberán sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República (...)

finanzas públicas. El presupuesto anual debe formularse acorde con ese marco, no apartarse de él sin una justificación fiscal y técnica suficiente.

En el proyecto inicialmente presentado se identificó una diferencia sustancial entre el gasto primario programado y el techo de gasto establecido en el Plan Financiero del MFMP 2026. El gasto primario proyectado ascendía a \$402,1 billones, equivalentes a 18,8% del PIB, mientras que el Plan Financiero contemplaba un techo de \$381,4 billones, equivalente al 17,9 % del PIB. La diferencia de \$20,7 billones, cerca de un punto del PIB, constituye una señal inequívoca de desalineación entre el presupuesto anual y el marco fiscal de mediano plazo⁷.

Adicionalmente, el presupuesto de apropiaciones incorpora COP 30,2 billones (1,4% del PIB) de ingresos contingentes condicionados a leyes futuras. Sin embargo, el proyecto de reforma tributaria radicado por el Gobierno (Proyecto de Ley 004/2026) estima un recaudo de solo COP 21,9 billones (1% del PIB). Esto deja un vacío estructural de financiación de COP 8,3 billones (0,4% del PIB) completamente desprovisto de trazabilidad técnica u origen identificado.

La planificación presupuestal exige, además, que exista correspondencia entre los recursos disponibles y las obligaciones que se pretende financiar. No resulta técnicamente admisible proyectar un nivel determinado de gasto y, posteriormente, incorporar fuentes de financiación cuya materialización sea incierta o cuya trazabilidad no se encuentre suficientemente acreditada. La programación del gasto debe partir de una estimación realista de los ingresos y de la capacidad efectiva de financiamiento.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la ley anual de presupuesto debe guardar correspondencia con los instrumentos que integran el sistema presupuestal (Corte Constitucional, Sentencia C-935 de 2004).

La aplicación de este principio tiene una consecuencia práctica fundamental: el presupuesto de una vigencia no puede desconocer las restricciones fiscales y financieras que determinan su viabilidad. La planeación obliga a integrar las decisiones de corto plazo con las metas de mediano plazo y a evitar que las apropiaciones de una vigencia generen presiones fiscales que no hayan sido contempladas en la programación financiera.

Por ello, la reformulación del PGN 2027 debe restablecer la correspondencia entre las apropiaciones presupuestales, el MFMP, el Plan Financiero y los demás instrumentos de programación fiscal. Se trata de garantizar que las prioridades de política pública se expresen dentro de un marco financiero explícito, transparente y sostenible.

⁷ Ver, Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2026, 10 de agosto). *El proyecto de Presupuesto General de la Nación 2027 requiere ajustes para garantizar su consistencia con la sostenibilidad fiscal* (Comunicado No. 33). Bogotá, D.C.: Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Universalidad: presupuestar la totalidad de las obligaciones del Estado

El proyecto inicialmente presentado tampoco reflejaba de manera integral la totalidad de las obligaciones y necesidades de gasto que razonablemente se esperaba atender durante la vigencia 2027. Esta situación resulta contraria al principio de universalidad presupuestal, conforme al cual el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal (Decreto 111 de 1996, art. 15⁸).

La universalidad responde a una regla elemental de transparencia fiscal: el presupuesto debe mostrar la totalidad de las obligaciones que deberán ser atendidas con los recursos públicos. No es compatible con este principio presentar un nivel de gasto aparentemente sostenible mediante la exclusión o subestimación de obligaciones que, por su naturaleza constitucional, legal, contractual o económica, previsiblemente deberán ser atendidas durante la vigencia.

La importancia de este principio radica en que el presupuesto es la autorización jurídica y el instrumento financiero mediante el cual el Congreso conoce y aprueba el conjunto de gastos que realizará el Estado. Si determinadas obligaciones previsibles no se incorporan adecuadamente, se reduce artificialmente el tamaño de las necesidades fiscales y se ofrece una imagen incompleta de la verdadera posición presupuestal de la Nación.

La revisión técnica del proyecto inicial identificó precisamente esta situación en varios componentes fundamentales del gasto público. Entre ellos se encuentran las obligaciones relacionadas con gastos de personal, contribuciones inherentes a la nómina, pensiones, salud, subsidios de energía eléctrica y gas y las obligaciones asociadas al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), enter otras.

En materia de personal, la apropiación inicialmente prevista no incorporaba adecuadamente los incrementos derivados de puntos adicionales a la inflación ni las contribuciones inherentes a la nómina. Esto generaba una diferencia entre el costo presupuestado y el costo efectivo de las obligaciones laborales del Estado.

Una situación semejante se presentaba en los gastos de operación, cuya programación no reflejaba adecuadamente el efecto de la inflación. Una apropiación nominalmente insuficiente no elimina la necesidad de prestar los servicios públicos correspondientes; simplemente genera una presión presupuestal que deberá manifestarse posteriormente mediante modificaciones, restricciones de ejecución o acumulación de obligaciones.

⁸ **ARTÍCULO 15. Universalidad.** El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (...)

El mismo problema se observa en el gasto pensional. La programación presupuestal debe partir de una estimación técnica de las obligaciones derivadas del comportamiento esperado del sistema y no limitarse a aplicar mecánicamente una tasa de inflación subestimada. La naturaleza de este gasto exige incorporar las variables que determinan efectivamente su evolución.

En salud, la universalidad exige igualmente que las apropiaciones reflejen las necesidades reales de financiación del aseguramiento. La estimación de los recursos requeridos debe considerar variables como la morbilidad, los cambios en la estructura etaria de la población y los demás factores que inciden sobre la determinación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

La subestimación de los subsidios de energía y gas constituye, de igual manera, una omisión relevante. Estos recursos financian obligaciones relacionadas con la prestación de servicios esenciales y, por tanto, no pueden ser tratados como necesidades contingentes cuya insuficiencia pueda resolverse posteriormente sin consecuencias sobre la prestación del servicio.

La revisión del FEPC responde a la misma lógica. Si existen obligaciones previsibles asociadas al Fondo, estas deben reflejarse adecuadamente en la programación presupuestal.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia de que el presupuesto sea un instrumento transparente y realista de programación de los recursos y gastos públicos (Corte Constitucional, Sentencia C-935 de 2004).

La aplicación del principio de universalidad significa, en la práctica que el presupuesto debe mostrar la realidad completa de las obligaciones públicas y no únicamente aquella parte de ellas que permita presentar un resultado fiscal aparentemente más favorable.

La reformulación del PGN 2027 busca precisamente corregir esta situación, incorporando de manera transparente las obligaciones que razonablemente deberán ser atendidas durante la vigencia. Reconocerlas no significa crear nuevo gasto; significa hacer explícito el gasto que ya existe y garantizar que el Congreso pueda deliberar sobre él con información completa.

Integralidad: presupuestar conjuntamente los recursos necesarios para ejecutar las políticas públicas

El principio de programación integral exige que los programas presupuestales incorporen simultáneamente los gastos de inversión y funcionamiento necesarios para su adecuada ejecución (Decreto 111 de 1996, art. 17)⁹.

Este principio parte de una consideración práctica: ninguna política pública puede ejecutarse únicamente con recursos destinados a inversión si no se financian también los costos de funcionamiento que permiten poner en operación y sostener los bienes, servicios e infraestructura que se crean.

La programación presupuestal debe, por tanto, considerar el costo completo de las intervenciones públicas. Cuando se apropia el recurso para construir, pero no para operar; cuando se financia una nueva capacidad institucional, pero no los costos laborales y operativos necesarios para mantenerla; o cuando se asignan recursos para ampliar un servicio sin reconocer los costos recurrentes que dicha ampliación genera, la programación presupuestal pierde integralidad.

La revisión del proyecto inicial evidencia riesgos precisamente en esta materia. La subestimación de los gastos de personal, de las contribuciones inherentes a la nómina y de los gastos de operación puede generar una brecha entre las apropiaciones necesarias para ejecutar las políticas públicas y los recursos efectivamente disponibles para hacerlo.

La integralidad exige que estas necesidades sean reconocidas desde la etapa de formulación. No resulta suficiente incorporar una apropiación para financiar una determinada política si, al mismo tiempo, se omiten los gastos necesarios para garantizar su funcionamiento durante la vigencia.

Esta exigencia adquiere especial relevancia en sectores como salud, educación, servicios públicos, seguridad e infraestructura, donde las inversiones generan costos recurrentes que deben ser incorporados en la programación presupuestal.

La integralidad también tiene una dimensión fiscal. Una inversión que no contempla adecuadamente sus costos futuros puede generar obligaciones adicionales para las vigencias siguientes, reduciendo el espacio fiscal disponible y comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, la programación integral permite anticipar

⁹ **ARTICULO 17. PROGRAMACION INTEGRAL.** Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PARÁGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (...)

las consecuencias presupuestales de las decisiones de inversión y evitar que se conviertan posteriormente en obligaciones no previstas.

La Corte Constitucional ha reconocido que los principios presupuestales deben interpretarse de manera articulada y que el presupuesto constituye un instrumento de planificación de la actividad estatal, cuya adecuada formulación requiere coherencia entre los distintos componentes del gasto público (Corte Constitucional, Sentencia C-935 de 2004).

En consecuencia, la integralidad exige que el PGN 2027 no se limite a identificar cuánto cuesta ejecutar una política en términos de inversión inicial, sino que determine cuánto cuesta realmente ponerla en funcionamiento, garantizar su continuidad y cumplir las obligaciones que de ella se derivan.

La reformulación que se presenta a consideración del Congreso busca restablecer esta lógica. Un presupuesto técnicamente responsable debe incorporar desde el comienzo los recursos necesarios para que las decisiones de política pública puedan ejecutarse efectivamente. Presupuestar integralmente no significa gastar más; significa evitar que el Estado apruebe programas para los cuales posteriormente carezca de los recursos necesarios para funcionar.

Reformulación del PGN 2027: punto de partida para la reconstrucción económica, el crecimiento y la sostenibilidad fiscal

El escenario económico, social y fiscal sobre el cual fue formulado el proyecto inicial del PGN 2027 cambió antes de su entrada en ejecución. El terremoto ocurrido el 10 de agosto de 2026 ha introducido nuevas presiones de gasto que no estaban contempladas en el proyecto presentado el 29 de julio. Adicionalmente, en 2027 se inicia la ejecución plena del programa de gobierno de La Patria Milagro 2026-2030.

Todo ello ocurre en un contexto particularmente complejo, marcado por una crisis fiscal de proporciones similares a las vividas durante la pandemia, pero sin encontrarnos en ella, y agravado por problemas de liquidez, gestión administrativa y consistencia presupuestal heredados de la administración anterior.

Este escenario plantea retos de especial magnitud para la reformulación del PGN 2027 y exige adoptar decisiones responsables que, ante todo, partan de sincerar las cuentas, estimar los ingresos sobre bases realistas —incluso conservadoras, si se quiere— y evidenciar las verdaderas dimensiones cuantitativas de los faltantes presupuestales heredados. A partir de estas realidades, será posible sentar las bases para iniciar una

recuperación económica sostenible que permita avanzar hacia una senda de sostenibilidad fiscal creíble.

En este contexto, la reformulación del PGN es una obligación legal vinculada al cumplimiento del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), respaldada por la Sentencia C-935 de 2004 de la Corte Constitucional. Esta obligación implica que la programación del gasto debe corresponder a ingresos sustentados en bases legales ciertas, incorporar los gastos decretados por leyes anteriores y garantizar el pago del servicio de la deuda. Asimismo, debe asegurar la coherencia entre los recursos disponibles, las obligaciones públicas y los objetivos de política económica.

El terremoto y sus efectos sobre la economía nacional

La reformulación del Proyecto de Ley del PGN 2027 no obedece únicamente a razones técnicas. Se trata, ante todo, de un imperativo de transparencia y responsabilidad social, económica y fiscal con el país en el marco del Estado de derecho que nos rige.

El 10 de agosto de 2026, un sismo de magnitud 7,4 afectó el suroccidente del país, con consecuencias sobre la infraestructura y el tejido social y económico en los departamentos del Eje Cafetero, el Valle del Cauca y el Chocó. Esta situación requiere revisar los supuestos macroeconómicos y las proyecciones fiscales previstas en el proyecto de ley radicado el pasado 29 de julio.

El sismo, con epicentro en San José del Palmar (Chocó), produjo un fuerte impacto sobre el patrimonio de los hogares, la infraestructura pública y privada, las empresas y las cadenas de producción y distribución. Sus efectos alcanzaron 16 departamentos y 494 municipios. De acuerdo con el reporte oficial de la UNGRD al 23 de agosto de 2026, se registran 329 personas fallecidas, 4.592 heridas y 234 desaparecidas.

Las pérdidas materiales se estiman preliminarmente en un rango que oscila entre 1,5% y 2% del PIB nacional, lo cual, a precios de 2026 equivale a entre \$30 y \$ 40 billones de pesos. Estos costos corresponden a daños en edificaciones residenciales, comerciales e institucionales, e infraestructura pública. En términos habitacionales, el movimiento telúrico destruyó parcial o totalmente más de 26.000 viviendas y dejó averiadas otras 127.000 edificaciones.

Los efectos del desastre trascendieron la destrucción física de activos y generaron interrupciones significativas en la prestación de servicios y en las cadenas de valor. El sismo inutilizó terminales aéreas que movilizan conjuntamente el 10,8% de los pasajeros del país, afectó tramos críticos de la red vial nacional e interrumpió de manera inmediata el 18 % de la demanda nacional de energía eléctrica.

La dimensión económica del desastre también se refleja en la afectación del tejido empresarial. De acuerdo con los registros de las Cámaras de Comercio, las zonas más afectadas concentran aproximadamente 269.786 empresas y 1.396.020 empleos formales, equivalentes al 15 % del total nacional. Cerca de 250.628 de esas empresas son microempresas, es decir, alrededor del 93 % del tejido empresarial identificado en las zonas de mayor afectación. Esta estructura empresarial hace particularmente vulnerable las economías regionales afectadas frente a una interrupción prolongada de la actividad económica, debido a la menor capacidad de las unidades productivas de menor tamaño para absorber pérdidas, financiar capital de trabajo y mantener el empleo durante una emergencia.

La afectación de activos y la interrupción de las cadenas productivas en las regiones afectadas, si no son adecuadamente gestionadas, pueden generar efectos macrofiscales adversos. Esta situación ofrece la oportunidad de sentar las bases de un desarrollo regional más incluyente, productivo y sostenible, tanto en términos ambientales como socioeconómicos.

La interrupción de las cadenas de suministro agroindustriales y logísticas, particularmente por la afectación de ejes vitales para el transporte de carga, podría elevar los costos de los alimentos y los materiales de construcción, generando presiones inflacionarias de costos. La atención oportuna a la falta de liquidez y capital de trabajo es crucial para reconstruir el tejido empresarial y lograr una adecuada recuperación de las economías regionales y locales, lo que contribuirá a la expansión del PIB nacional.

A su vez, la contracción del valor agregado y el desempleo podrían afectar las bases gravables, especialmente de los impuestos de renta e IVA, lo cual podría limitar el repunte de los ingresos corrientes de la Nación.

La afectación patrimonial de los hogares puede trasladar a cientos de miles de ciudadanos a condiciones de vulnerabilidad económica. Situación que podría presionar al alza los gastos del PGN inherentes al régimen subsidiado de salud y otros programas de asistencia social.

Por tanto, la acción estatal que pueda canalizarse a través del PGN 2027 constituye una inversión en estabilización macroeconómica, al evitar que un choque transitorio genere efectos adversos permanentes sobre la reducción de la inflación, el crecimiento del PIB potencial y la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales.

El terremoto modificó las prioridades de gasto público para 2027. La respuesta fiscal deberá considerar las necesidades inmediatas de atención y reconstrucción, así como los recursos requeridos para restablecer la prestación de servicios, recuperar la actividad productiva,

proteger el empleo y mitigar los efectos sobre los ingresos de los hogares y el recaudo tributario.

En este contexto, el principal desafío económico y fiscal radica en atender simultáneamente la destrucción de activos y las consecuencias derivadas de la interrupción de la actividad productiva. La elevada participación de las microempresas entre las unidades económicas afectadas refuerza la necesidad de considerar mecanismos que permitan preservar su capacidad de operación, financiar su recuperación y reducir los efectos prolongados del desastre sobre el empleo, los ingresos y la actividad económica regional.

La reformulación del PGN 2027 se sustenta en ingresos cuya materialización responde a bases legales y económicas rigurosas. Cada peso apropiado corresponde a una fuente de financiación identificable y compatible con la programación macroeconómica y fiscal. Esto implica revisar simultáneamente los ingresos, los gastos, el servicio de la deuda, las obligaciones ciertas y previsibles del Estado y el margen de maniobra disponible para atender las nuevas presiones de gasto derivadas de la emergencia.

Es importante destacar que, para atender la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo, la reformulación del PGN 2027 prevé la canalización de recursos a través del Fondo Milagro de Reconstrucción. Este mecanismo, concebido como un instrumento fiduciario y financiero temporal y extraordinario, permitirá articular las distintas fuentes de recursos, fomentando esquemas de asociación público-privada (APP), la utilización del mecanismo de Obras por Impuestos y la participación del sector privado en el proceso de reconstrucción.

Este modelo, inspirado en experiencias exitosas como la del FOREC en Armenia, busca garantizar unidad de propósito, adicionalidad, concurrencia y trazabilidad en el uso de los recursos, de manera que cada peso pueda seguirse desde su fuente hasta su ejecución y resultado, promoviendo una reconstrucción ágil, transparente y eficiente.

Sinceramiento fiscal, eficiencia del gasto y reconstrucción de la capacidad estatal

El país heredó de la administración anterior un déficit fiscal elevado, un endeudamiento público que crecía a un ritmo acelerado y un monto significativo de pasivos ciertos y contingentes que debe ser cubierto para evitar mayores daños a la credibilidad del país, ante los inversionistas, los mercados y la ciudadanía, sobre la capacidad del Gobierno nacional para honrar de manera oportuna sus compromisos financieros.

Asimismo, heredamos compromisos de gasto asociados a vigencias futuras que limitan el margen de maniobra presupuestal. Todo ello ocurre en medio de notorias insuficiencias de liquidez y de una limitada disponibilidad de caja. A lo anterior se suman fallas notorias en la gestión administrativa y de personal que, en este momento, limitan la capacidad de respuesta del Gobierno nacional.

La superación de esta coyuntura, agravada por el terremoto y la consecuente declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 1261 de 2026), exige que la reformulación del PGN 2027 articule la atención de la emergencia y la reconstrucción con un proceso riguroso de consolidación fiscal.

Es necesario emprender la reconstrucción nacional considerando la compleja situación de las finanzas públicas. Colombia enfrenta la peor crisis fiscal de su historia reciente: el déficit fiscal global de la Nación se sitúa entre 7,5 % y 7,8 % del PIB, la deuda bruta del Gobierno Nacional Central supera el 60% del PIB y la liquidez de la Tesorería Nacional registró mínimos históricos de apenas \$16 billones, frente a un promedio histórico de \$30 a \$40 billones. En los últimos dos años, el elevado costo del endeudamiento obligó a destinar en promedio uno de cada tres pesos del recaudo tributario nacional al pago de intereses de la deuda pública.

Ante esta realidad, el PGN 2027 reformulado debe sustentarse en tres criterios fundamentales:

1. Reconocer integralmente las obligaciones públicas ciertas y previsibles. El presupuesto debe reflejar de manera realista las presiones de gasto derivadas de la emergencia, así como las obligaciones contractuales y legales del GNC y los compromisos financieros legalmente adquiridos. En particular, debe garantizar la adecuada provisión de servicios de salud y educación, servicios públicos domiciliarios, energía eléctrica, combustibles, el pago de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos, las pensiones, la asistencia social básica para la población en condición de vulnerabilidad económica.

Subestimar estas obligaciones o depender de ingresos cuya materialización no esté asegurada compromete la credibilidad presente y futura y, desde luego, afecta la sostenibilidad fiscal.

2. Sustentar el gasto en fuentes de financiación realistas y verificables. La reformulación debe identificar fuentes concretas, entre ellas la reasignación de recursos destinados a gastos de bajo impacto, la optimización del espacio fiscal disponible, operaciones responsables de manejo de deuda y el acceso a fuentes multilaterales y de cooperación internacional. El endeudamiento debe utilizarse de manera selectiva y sostenible.

3. Priorizar los recursos según su impacto social, económico y productivo. En un escenario de restricción fiscal, cada peso debe orientarse a intervenciones que maximicen el bienestar social, la recuperación económica y la transformación de las economías regionales. Esto exige revisar apropiaciones para identificar gastos de bajo impacto, programas duplicados, gastos administrativos prescindibles, contratos de prestación de servicios no esenciales, inversiones con baja ejecución y proyectos cuyos resultados no sean verificables.

Con esto en mente, la reformulación del PGN 2027 se llevó a cabo bajo la premisa de sincerar los flujos fiscales de ingresos y gastos. Sincerar las cuentas es, en consecuencia, el primer paso para recuperar la credibilidad fiscal, continuar reduciendo el costo del financiamiento —tal como viene sucediendo tras conocerse los resultados de la segunda vuelta de la elección presidencial del pasado 21 de julio— y generar el espacio necesario para atender la emergencia y financiar la reconstrucción.

En la primera subasta de TES del nuevo Gobierno: la demanda alcanzó \$2,5 billones, más de tres veces los \$750.000 millones adjudicados, mientras la tasa de los títulos de largo plazo se ubicó en 12,54%. Además, el costo de endeudamiento del Gobierno pasó de niveles cercanos al 15% antes de las elecciones a alrededor del 12%

Consolidar estos avances en el contexto fiscal actual implica redefinir las prioridades presupuestales: liberar recursos de programas y proyectos de bajo impacto para focalizarlos en asignaciones de gasto de mayor impacto, alineadas con una reactivación económica estructural, impulsada por la inversión.

La reformulación del PGN 2027 debe responder a la emergencia derivada del terremoto y, al mismo tiempo, constituir el punto de partida de un proceso de depuración, racionalización y mejora de la eficiencia del gasto público. Se trata de atender las necesidades inmediatas de la población afectada y financiar la reconstrucción, al tiempo que se aprovecha esta coyuntura para avanzar hacia un Estado más eficiente, capaz de orientar los recursos públicos hacia las prioridades sociales y productivas y de generar resultados concretos para los ciudadanos. El país necesita un Estado más eficiente, no necesariamente más grande.

La mejora en la calidad y eficiencia del gasto público es indispensable para superar el deterioro de la gestión administrativa heredado de la administración anterior y avanzar hacia un Estado más eficiente y orientado a resultados. Esto exige racionalizar las estructuras, eliminar duplicidades, revisar la contratación por prestación de servicios y fortalecer la selección y asignación del talento humano. Los recursos deben concentrarse en las capacidades técnicas necesarias para atender la emergencia, ejecutar la reconstrucción y promover la recuperación productiva.

En este sentido, la austeridad del gasto público debe entenderse como un instrumento de reasignación y no como un recorte indiscriminado del gasto. Es necesario reducir gastos administrativos de bajo impacto, eliminar duplicidades y revisar estructuras y mecanismos de contratación que no contribuyan efectivamente al cumplimiento de las funciones estatales, al tiempo que se protegen las capacidades técnicas indispensables para ejecutar políticas públicas complejas. La recomposición del gasto debe priorizar la protección de la población damnificada, la reconstrucción de infraestructura crítica y servicios esenciales, la

recuperación de empresas, empleos y cadenas productivas, y las inversiones estratégicas para elevar la productividad y cerrar brechas territoriales.

La reconstrucción se convierte en una oportunidad para integrar de manera más efectiva la política pública con el esfuerzo emprendedor y las capacidades del sector privado. Para ello, el Decreto Ley 1261 de 2026 ordena establecer una institucionalidad similar a la del FOREC, mediante el Fondo Milagro de Reconstrucción, concebido como un mecanismo fiduciario y financiero temporal y extraordinario que permita articular las distintas fuentes de recursos y coordinar los esfuerzos de la Nación, las entidades territoriales, el sector privado, las aseguradoras, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional.

Este mecanismo debe garantizar unidad de propósito, adicionalidad, concurrencia y trazabilidad en el uso de los recursos, fomentando la participación privada a través de Asociaciones Público-Privadas, Obras por Impuestos y otros modelos de colaboración, de manera que cada peso pueda seguirse desde su fuente hasta su ejecución y resultado, asegurando una reconstrucción ágil, transparente y eficiente.

Así, la reformulación del PGN 2027 concilia la atención de la emergencia y la reconstrucción con el inicio de una senda de consolidación fiscal y modernización del Estado. El objetivo es que los recursos públicos y privados se articulen alrededor de una política de desarrollo integral que impulse la productividad, cierre brechas territoriales y contribuya a la implementación de las prioridades del programa de gobierno de La Patria Milagro 2026-2030.

Esto implica fortalecer los mecanismos de selección, evaluación y asignación del talento humano; racionalizar las estructuras administrativas; revisar la contratación por prestación de servicios; eliminar duplicidades funcionales; y orientar los recursos hacia servidores y equipos con las capacidades técnicas requeridas para ejecutar políticas públicas complejas.

El Estado requiere profesionales, técnicos y especialistas para cumplir adecuadamente sus funciones. El objetivo es optimizar las estructuras de personal para que su costo se corresponda con una mejora equivalente en la capacidad institucional. La eficiencia del Estado se mide por su capacidad de producir resultados, no por el número de personas contratadas ni por el volumen de recursos apropiados, comprometidos y ejecutados

La eficiencia del Estado debe medirse por su capacidad de producir resultados, no por el número de personas contratadas ni por el volumen de recursos apropiados, comprometidos y ejecutados, en algunos casos mediante convenios y contratos que no se traducen en la entrega efectiva de bienes y servicios públicos, sino en el traslado de recursos a mecanismos fiduciarios.

Este principio es particularmente relevante frente a la reconstrucción. Colombia necesita capacidad técnica para contratar, diseñar proyectos, supervisar obras, administrar recursos, coordinar entidades territoriales y evaluar resultados. Una reconstrucción de esta magnitud no puede descansar en estructuras burocráticas costosas y poco eficientes; requiere instituciones capaces, profesionales idóneos y sistemas de información y control que permitan conocer dónde está cada peso y qué resultado produjo.

La recomposición del gasto debe trasladar recursos desde actividades administrativas de bajo impacto hacia cuatro prioridades: la protección inmediata de la población damnificada; la reconstrucción de infraestructura crítica y servicios públicos esenciales; la recuperación de empresas, empleos y cadenas productivas; y las inversiones estratégicas para elevar la productividad, cerrar brechas territoriales y ejecutar las prioridades del programa de gobierno La Patria Milagro 2026-2030.

Un presupuesto para la reconstrucción y el inicio de la ejecución del programa de gobierno

El año 2027 será, además, el primer año de plena ejecución del programa de gobierno La Patria Milagro 2026-2030. Esta circunstancia impone una segunda razón para revisar la composición del PGN: la inversión pública debe expresar las prioridades del nuevo mandato.

La respuesta al terremoto se integra con la estrategia nacional de desarrollo. Existe una convergencia entre reconstrucción y transformación productiva. Los recursos destinados a las zonas afectadas contribuyen simultáneamente a cerrar brechas regionales, modernizar infraestructura, fortalecer capacidades productivas, generar empleo formal, estimular la inversión privada y mejorar las cadenas de valor.

Esta articulación permite que una obligación extraordinaria de gasto se transforme en una oportunidad de inversión pública con efectos económicos de largo plazo. La reconstrucción de una vía mejora la conectividad productiva; la recuperación de una red eléctrica eleva la confiabilidad del suministro; la reconstrucción de escuelas y hospitales cierra brechas sociales; y la recuperación empresarial preserva empleo y capacidad productiva. De esta manera, cada peso destinado a la emergencia resuelve el daño inmediato y, al mismo tiempo, mejora las condiciones estructurales del territorio.

El inicio de la plena implementación del programa de gobierno de La Patria Milagro 2026-2030 exige que la reformulación del PGN 2027, que se presenta a consideración del Congreso, parta de un reconocimiento realista de las magnitudes de la situación fiscal heredada. Esta propuesta busca, por tanto, corregir las inconsistencias presupuestales existentes, sincerar las cuentas públicas nacionales y establecer una base fiscal sólida que permita responder a la emergencia derivada del terremoto sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La reformulación se sustenta en ingresos ciertos y realistas, reconoce integralmente las obligaciones públicas y ordena las prioridades de gasto de acuerdo con la disponibilidad efectiva de recursos.

La reconstrucción nacional se convierte en el primer gran instrumento de ejecución de las prioridades del programa de gobierno 2026-2030. La emergencia no genera una agenda presupuestal paralela, sino que se integra con las prioridades económicas y sociales del nuevo Gobierno. Las inversiones destinadas a reconstruir los activos y territorios afectados contribuyen simultáneamente a cerrar brechas, elevar la productividad, recuperar el empleo, fortalecer la infraestructura, mejorar la conectividad y estimular la inversión privada.

Esta integración permite que los recursos extraordinarios destinados a la emergencia produzcan efectos que trasciendan la recuperación de los daños ocasionados por el terremoto y contribuyan a resolver problemas estructurales que han limitado el crecimiento y el desarrollo regional. La reconstrucción debe ser, por tanto, resiliente, productiva y territorialmente incluyente.

La reformulación del PGN 2027 busca conciliar así tres objetivos: atender responsablemente la emergencia, corregir y ordenar las finanzas públicas y poner en marcha las prioridades de La Patria Milagro 2026-2030. Para ello, es indispensable combinar prudencia en la estimación de los ingresos, disciplina y eficiencia en el gasto, adecuada provisión de las obligaciones públicas y uso responsable del endeudamiento y de las fuentes de financiación disponibles.

El propósito es gastar mejor sobre bases presupuestales y fiscales ciertas, de manera que la reconstrucción se convierta en una plataforma de recuperación económica, transformación productiva y fortalecimiento institucional. El PGN 2027 debe ser, en consecuencia, el punto de encuentro entre la respuesta inmediata al terremoto y una estrategia de desarrollo nacional sostenible, financiable y coherente con las prioridades de La Patria Milagro 2026-2030.

La emergencia desencadenada por el terremoto y el programa de gobierno no deben convertirse en agendas presupuestales separadas. La reconstrucción ofrece la oportunidad de que una parte de la inversión extraordinaria contribuya simultáneamente a recuperar lo perdido y resolver problemas estructurales que limitan el crecimiento.

Es viable y conveniente que la reconstrucción converja con los principales objetivos del programa de gobierno. Los programas y proyectos asociados a ella pueden articularse con las prioridades de La Patria Milagro 2026-2030, particularmente con la recuperación de la confianza y la inversión privada, la austeridad y eficiencia del gasto, el fortalecimiento de la

seguridad energética, el desarrollo rural y productivo, la modernización de la infraestructura, el cierre de brechas territoriales y la generación de empleo.

En este sentido, la reconstrucción debe aprovecharse para fortalecer la seguridad y la presencia institucional del Estado en los territorios afectados; mejorar la conectividad y la calidad de los servicios públicos; recuperar y ampliar la capacidad productiva; estimular la inversión privada; generar empleo; y modernizar las cadenas de valor. De esta manera, la atención de la emergencia puede contribuir simultáneamente a la recuperación de los territorios afectados y al cumplimiento de los objetivos económicos, sociales y productivos del programa de gobierno.

La reconstrucción debe contribuir a construir un país más resiliente, conectado, productivo y territorialmente integrado. En consecuencia, la reformulación presupuestal debe orientarse a gastar mejor, utilizar responsablemente la capacidad de endeudamiento y convertir la inversión de emergencia en un instrumento de recuperación económica y transformación socioeconómica en los territorios. Su propósito medular es aprovechar la respuesta a la emergencia para reorganizar las prioridades del Estado y acelerar una transformación nacional previamente definida.

La reconstrucción debe incorporarse explícitamente a la estrategia de crecimiento, dado que una parte significativa del gasto asociado a la emergencia puede generar efectos multiplicadores sobre la actividad económica si se orienta hacia activos productivos y servicios esenciales. La inversión en vivienda moviliza la construcción, la producción de materiales, el transporte y el empleo; la recuperación de las vías reduce los costos logísticos; la reconstrucción de las redes eléctricas permite reactivar empresas; la conectividad digital amplía mercados; y la recuperación de la actividad agrícola restablece las cadenas de abastecimiento y la generación de ingresos.

Con esto en mente, el PGN 2027 se convierte en el primer presupuesto de la reconstrucción nacional y, simultáneamente, en un instrumento de gestión financiera que permite avanzar en el cumplimiento del programa de gobierno 2026-2030. La atención humanitaria permitirá superar la emergencia inmediata; la reconstrucción recuperará y mejorará los activos afectados; y la inversión transformadora convertirá este esfuerzo extraordinario en crecimiento, empleo, productividad y cierre de brechas territoriales.

Sincerar las cuentas para poner la casa en orden

La reformulación del PGN 2027 parte de una premisa de responsabilidad: un presupuesto público solo puede ser creíble si sus ingresos, gastos y necesidades de financiamiento se construyen sobre supuestos macroeconómicos consistentes con la realidad observada y con las perspectivas disponibles al momento de su presentación.

Esta exigencia tiene fundamento jurídico. El artículo 20 del EOP establece el principio de coherencia macroeconómica, conforme al cual el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. A su vez, el artículo 21 exige que el crecimiento del gasto sea compatible con la evolución de los ingresos estructurales y contribuya a la estabilidad fiscal. La Corte Constitucional ha señalado que estos principios constituyen condiciones sustantivas de la elaboración y ejecución presupuestal (Decreto 111 de 1996, arts. 20 y 21; Corte Constitucional, Sentencia C-935 de 2004).

Actualización de los supuestos macroeconómicos

La devolución del proyecto original de PGN 2027 por parte del Congreso hizo necesario revisar los supuestos que sustentaban su programación. La reformulación busca, precisamente, subsanar las inconsistencias técnicas, actualizar la información disponible y construir un escenario prudente que permita programar ingresos y gastos sobre bases realizables.

En materia de inflación para el cierre de 2026 se propone elevar el supuesto de inflación de 6,0% a 6,6%. La revisión responde a la evidencia disponible: en julio de 2026 la inflación anual alcanzó 6,03%, mientras que la inflación año corrido llegó a 4,94%¹⁰. Además, el Banco de la República advierte que las presiones inflacionarias continuarán durante lo que resta de 2026, asociadas, entre otros factores, con costos laborales, dinamismo del gasto y precios de alimentos¹¹. Para 2027 se mantiene el supuesto de 4,4%, compatible con una trayectoria gradual de desinflación hacia la meta de 3%.

El supuesto de crecimiento real del PIB para 2026 se ajusta de 2,6% a 2,5%, mientras que para 2027 se reduce de 2,2% a 1,8%. Si bien la economía registró un crecimiento interanual de 3,5% en el segundo trimestre de 2026 y de 2,9% durante el primer semestre del presente año, una parte significativa de este dinamismo estuvo asociada al impulso del gasto público, cuyo ritmo de expansión resulta insostenible¹². A partir de esta realidad, se identifican riesgos derivados de la política monetaria restrictiva, de la indispensable moderación del gasto público y, particularmente, de los efectos económicos del terremoto

¹⁰ DANE. (2026). *Índice de Precios al Consumidor – julio de 2026*. Bogotá, D. C.

¹¹ Banco de la República. (2026). *Informe de Política Monetaria – julio de 2026*. Bogotá, D. C.

¹² DANE. (2026). *Producto Interno Bruto – segundo trimestre de 2026*. Bogotá, D. C.

del 10 de agosto de 2026 sobre la capacidad productiva y la infraestructura nacional (DANE, 2026; Banco de la República, 2026).

En consecuencia, la revisión de las proyecciones adopta un criterio de prudencia macroeconómica y responsabilidad fiscal, evitando incorporar al presupuesto ingresos tributarios sustentados en un ritmo de crecimiento que, dadas las nuevas condiciones económicas, podría no materializarse.

La magnitud de la apreciación observada durante 2026 también obliga a revisar los supuestos cambiarios. Frente a una TRM promedio inicialmente estimada en \$3.757 por dólar, se propone un promedio de \$3.400 para 2026 y una TRM de cierre de \$3.100. Para 2027 se mantiene un promedio de \$3.859. Esta combinación implica una depreciación promedio que ronda el 13,5% en 2027, frente al 2,7% previsto en el proyecto de ley radicado el 29 de julio pasado.

La reformulación del presupuesto 2027 reconoce también un aumento en la proyección de las importaciones, en línea con la apreciación cambiaria. Estos ajustes forman parte de un ejercicio de realismo presupuestal. Reconocer una inflación mayor, un crecimiento más moderado, una trayectoria cambiaria distinta y un mayor crecimiento de las importaciones permite reducir el riesgo de sobreestimar los ingresos y subestimar las presiones de gasto.

Sinceramiento de los Ingresos Corrientes de la Nación

La reformulación del PGN 2027 parte de un principio de responsabilidad: el gasto público debe financiarse con ingresos cuya materialización sea jurídicamente cierta, económicamente plausible y fiscalmente sostenible. La proyección de los ingresos del PGN no puede estar soportada sobre expectativas de recaudo que dependan de reformas tributarias que impacten a la baja el crecimiento estructural de la economía, de supuestos macroeconómicos desactualizados o de anticipos de ingresos que reduzcan artificialmente el recaudo disponible en la vigencia siguiente.

La reformulación sincera la proyección de los ingresos corrientes: se excluyen aquellos recursos que no cuentan con respaldo jurídico vigente o cuya materialización resulta incierta y que, además, podrían generar efectos adversos sobre el crecimiento económico de largo plazo al desincentivar la inversión privada. Esto resulta especialmente relevante en un contexto en el que la inversión en Colombia se encuentra en niveles históricamente bajos: en 2025 se ubicó en alrededor de 17% del PIB, frente al máximo de 23,4% registrado en 2015.

En este contexto, el proyecto de ley reduce la proyección de crecimiento real del PIB para 2027 de 2,2% a 1,8%, incorporando una perspectiva más prudente sobre la evolución de la actividad económica. Una menor expansión del producto implica una base gravable más reducida y, por consiguiente, menores expectativas de recaudo por concepto de renta, IVA

y otros tributos vinculados al nivel de actividad. Este ajuste evita incorporar al presupuesto ingresos tributarios sustentados en un crecimiento que podría no materializarse y fortalece la correspondencia entre la programación de rentas y la capacidad efectiva de generación de ingresos de la economía.

Un segundo componente fundamental es la no incorporación de recursos equivalentes al 1,5% del PIB provenientes de mayores cargas tributarias. La política económica de la nueva administración busca simplificar el sistema tributario, estimular la inversión y ampliar la base productiva, en lugar de financiar el gasto mediante incrementos adicionales de la carga impositiva que puedan afectar el crecimiento potencial a través de una menor inversión privada o una mayor salida de capitales.

Esta decisión cobra especial relevancia ante el deterioro reciente de la inversión extranjera directa (IED). En 2025, la IED registró una disminución del 14,1%, hasta aproximadamente US\$9.173 millones, acumulando una caída cercana al 30,6% frente al máximo de US\$13.221 millones alcanzado en 2023 (Banco de la República, 2026). La menor entrada de capitales afecta particularmente sectores con capacidad de generar empleo y ampliar la capacidad productiva, como la industria, el comercio, los servicios y el sector minero-energético.

El ajuste de los ICN también reconoce el efecto de las modificaciones a las autorretenciones y retenciones en la fuente del impuesto sobre la renta. El Decreto 572 de 2025 incrementó las tarifas de autorretención en la fuente, adelantando parte del recaudo correspondiente a obligaciones tributarias que, bajo el calendario ordinario, se habrían materializado en 2027. Aunque la suspensión temporal de sus efectos durante 2026 redujo inicialmente el recaudo, su posterior aplicación generó mayores pagos anticipados por parte de empresas y grandes contribuyentes.

En consecuencia, las cuotas de liquidación del impuesto de renta esperadas para 2027 serán inferiores a las inicialmente proyectadas, dado que una parte significativa de las obligaciones tributarias ya habrá sido pagada mediante retenciones y autorretenciones durante 2026. La reformulación del PGN 2027 incorpora este efecto y reduce la proyección de ingresos por cuotas de renta, evitando contabilizar nuevamente como recaudo de 2027 recursos que fueron efectivamente anticipados en 2026.

Se actualiza también la proyección de los ingresos asociados al comercio exterior. La significativa apreciación del peso colombiano reduce, en términos nominales, la base en pesos sobre la cual se recaudan aranceles e IVA a las importaciones. Por ello, el presupuesto reformulado disminuye la expectativa de ingresos externos, particularmente los provenientes de IVA externo y aduanas. Este efecto es parcialmente compensado por el aumento del volumen de importaciones, pero no neutralizado completamente.

Sinceramiento de las apropiaciones de gasto

La reformulación del PGN 2027 reconoce la importancia de programar las apropiaciones de gasto, de tal modo que estas reflejan de manera realista las obligaciones legales del Estado, las proyecciones macroeconómicas y el costo efectivo de garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales. El presupuesto no puede ser formalmente equilibrado a costa de subestimar gastos que, por su naturaleza constitucional, legal o contractual, terminarán materializándose durante la vigencia.

El proyecto radicado el 29 de julio de 2026 presenta deficiencias de técnica presupuestal que exigen una corrección integral. En particular, mantuvo por debajo de sus requerimientos previsibles apropiaciones relacionadas con salud, pensiones, subsidios de energía y gas, combustibles, nómina pública y obligaciones inherentes a la seguridad social.

El primer ajuste deriva de la actualización de los supuestos macroeconómicos. Como se mencionó antes, el proyecto inicial utilizaba una inflación de cierre de 6,0% para 2026, mientras que la información disponible y el escenario del Banco de la República muestran presiones inflacionarias superiores.

Esta desviación tiene consecuencias presupuestales directas: una mayor inflación de 2026 incrementa la base de cálculo de numerosas obligaciones de 2027 y presiona gastos de personal, bienes y servicios, pensiones, transferencias y componentes del gasto social que se encuentran legal o económicamente vinculados a la evolución de los precios. Por ello, la reformulación incorpora los mayores costos nominales que razonablemente deberán atenderse durante la próxima vigencia, evitando trasladar al año siguiente obligaciones hoy subestimadas.

Por otra parte, a nivel de rubros de funcionamiento correspondientes a transferencias corrientes uno de los principales ajustes corresponde al aseguramiento en salud. Estos gastos se proyectaron con la variación prevista del IPC de 2026 (6%). Esto no contemplaba aumentos reales en la Unidad de Pago por Capitación (UPC), lo cual subestima este tipo de gasto debido a que no considera variables esenciales en este tipo de proyecciones como el envejecimiento poblacional, la morbilidad, los costos de los servicios, medicamentos y nuevas tecnologías.

La reformulación incorpora un crecimiento que tiene en cuenta los mandatos de la Corte Constitucional sobre la suficiencia de la UPC, que mediante el Auto 007 de 2025 reiteró las deficiencias existentes en la información y la necesidad de garantizar que la UPC resulte suficiente para financiar las prestaciones del sistema. No presupuestar adecuadamente esta obligación no elimina el gasto: simplemente lo convierte en déficit, deuda con los prestadores o deterioro de la prestación del servicio.

En los gastos destinados al pago de pensiones, presupuestados como transferencias corrientes de funcionamiento, se presenta una situación similar a la observada en la programación de los gastos de salud. La programación inicial, al aplicar un crecimiento nominal cercano al 6%, no incorporó adecuadamente el cálculo actuarial asociado al crecimiento vegetativo del sistema, que supone la incorporación de más de 90.000 nuevos pensionados cada año.

La reformulación actualiza las apropiaciones destinadas a Colpensiones y al pago de pensiones, con el fin de garantizar que el Estado atienda oportunamente sus obligaciones. En materia pensional, la prudencia presupuestal exige reconocer las obligaciones previsibles y jurídicamente exigibles en el momento de su programación, y no postergar su reconocimiento hasta que se traduzcan en una crisis de caja.

La reformulación también corrige la insuficiencia de las apropiaciones destinadas a subsidios de energía y gas. La asignación inicialmente prevista de aproximadamente \$2 billones resultaban insuficiente frente a las necesidades estimadas, por lo que se requiere elevar esta provisión.

De igual manera, se incorpora explícitamente una provisión de \$9,6 billones para atender el déficit acumulado del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Esta decisión transforma un pasivo implícito en una obligación presupuestal reconocida y financiada.

La reformulación corrige igualmente la omisión de las contribuciones inherentes a la nómina, incluidos los aportes a salud, pensiones, riesgos laborales y parafiscales. Estas obligaciones forman parte integral del costo de cada empleo público y, por tanto, deben presupuestarse conjuntamente con salarios y prestaciones.

En conjunto, las correcciones permiten reconocer cerca de \$2,1 billones de gastos obligatorios o insuficientemente apropiados, particularmente en salud, pensiones, subsidios de energía y gas y FEPC. La reformulación del gasto propuesta es, ante todo, un ejercicio de depuración de obligaciones que el Estado ya tiene o razonablemente tendrá que atender.

A ello se suma la necesidad de preservar espacio fiscal para la reconstrucción nacional. La austeridad del gasto que propone el Gobierno nacional se focalizara en gastos burocráticos, ineficiencias y programas de bajo impacto sobre la economía y el bienestar social. Es contrario a una gestión presupuestal rigurosa, alineada con el desarrollo del país, formular un PGN que subestime obligaciones esenciales en detrimento de la provisión de bienes y servicios que la Constitución y la ley ordenan garantizar.

Un presupuesto responsable no es aquel que muestra de manera antitécnica un menor gasto para disimular la magnitud de los desastres ocasionados por una gestión

irresponsable, sino aquel que reconoce de manera transparente cuánto cuesta cumplir las obligaciones del Estado. La reformulación del PGN 2027 busca precisamente recuperar esa coherencia: alinear las apropiaciones con la realidad macroeconómica, los mandatos constitucionales y legales y los costos reales de la provisión de los bienes y servicios públicos que demandan los colombianos.

La reconstrucción nacional y la sostenibilidad fiscal no son objetivos incompatibles. El sinceramiento de las obligaciones de gasto subestimadas es una condición necesaria para que los recursos públicos puedan orientarse, con credibilidad y eficiencia, hacia la inversión, la recuperación productiva y la transformación territorial.

La reformulación del PGN 2027 es, en este sentido, una herramienta de política pública para afrontar con decisión la reconstrucción nacional. Se trata de avanzar en la reconstrucción del tejido social y económico de las zonas afectadas por el terremoto, al tiempo que también se recupera y fortalece la capacidad de gestión del Estado frente a las afectaciones estructurales casadas por las evidentes fallas de gestión del gobierno anterior.

Aspiramos a que esta iniciativa legislativa marque el inicio de una transición rápida y efectiva desde una gestión presupuestal basada en expectativas, ficciones, improvisaciones y promesas incumplidas hacia una política pública de menos discursos y más resultados. Una política que, partiendo de la realidad —por compleja que esta sea— y sustentada en el rigor técnico, permita recuperar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía y de los mercados en la capacidad del Estado para gestionar los recursos públicos y hacer compatibles la reconstrucción nacional, un crecimiento económico basado en la inversión productiva y la sostenibilidad fiscal.

Honorables Congressistas:

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de la Constitución Política y del Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete nuevamente a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2027, reformulado a partir de las observaciones que dieron lugar a la devolución del proyecto inicialmente presentado.

Esta reformulación parte de un principio esencial de responsabilidad fiscal: las cuentas de la Nación deben corresponder a la realidad económica, a las obligaciones jurídicamente exigibles y a la capacidad efectiva de generación de ingresos del Estado. Por ello, el Gobierno ha revisado los supuestos macroeconómicos, las rentas y las apropiaciones de gasto, con el propósito de corregir inconsistencias técnicas, corregir sobreestimaciones de ingresos y reconocer obligaciones de gasto que no habían sido apropiadas.

El proyecto de ley ajustado, sincera los ingresos públicos, excluyendo recursos cuya materialización no cuenta con respaldo suficiente, y actualiza las proyecciones de recaudo de acuerdo con las condiciones económicas previstas para 2027.

En materia de gasto, la reformulación reconoce las presiones que necesariamente enfrentará el presupuesto. Se corrigen las apropiaciones insuficientes para salud, pensiones, gastos de personal y sus respectivas contribuciones de nómina, educación, subsidios de energía y gas y obligaciones asociadas a los subsidios al ACPM, entre otras. Se trata de incorporar al presupuesto obligaciones previsibles y legalmente exigibles, evitando trasladar a la caja futura pasivos que en este momento pueden ser razonablemente identificados.

La reformulación incorpora, además, las nuevas presiones de gasto derivadas de la emergencia sísmica y del proceso de reconstrucción nacional que debe emprender el país, priorizando la protección de las familias afectadas, la recuperación de la infraestructura y la reactivación productiva regional y local. Esta respuesta estará acompañada de una política estricta de austeridad y racionalización del gasto improductivo, de manera que cada peso reasignado contribuya a generar valor agregado para la sociedad en forma de más y mejores bienes y servicios públicos suministrados.

El sinceramiento fiscal y el crecimiento económico son objetivos compatibles. Unas finanzas públicas creíbles son una condición necesaria para recuperar la confianza, estimular la inversión, generar empleo y orientar mayores recursos hacia la reconstrucción y la transformación productiva del país.

Aspiramos a que esta iniciativa marque el tránsito hacia una gestión pública sustentada en la realidad, el rigor técnico y los resultados. El presupuesto reformulado constituye el primer instrumento financiero para la ejecución plena del programa de gobierno 2026-2030 y establece una base realista, financiable, transparente y sostenible, orientada a la responsabilidad fiscal, la inversión productiva, la recuperación económica y la eficiencia del gasto.

Con ello, se busca recuperar la confianza de la ciudadanía y de los mercados y hacer compatibles la provisión eficiente de bienes y servicios públicos, la reconstrucción nacional, el crecimiento económico y la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin comprometer irresponsablemente los recursos de las próximas generaciones.

Por estas razones, el Gobierno Nacional solicita respetuosamente al Honorable Congreso de la República dar trámite, debatir y aprobar la reformulación del Presupuesto General de la Nación para 2027, con el convencimiento de que sincerar las cuentas, ordenar las prioridades e invertir mejor es el camino para poner las finanzas públicas al servicio de la reconstrucción y del crecimiento sostenible de la patria.



ABELARDO DE LA ESPRIELLA
Presidente de la República

MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público